

Informativo Técnico SEAGRI, n. 3, jun. 2011

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

INFORMATIVO TÉCNICO SEAGRI

Nº 3 - Junho 2011

Pronaf: Fontes de recursos

1) Introdução

Criado pelo Governo Federal em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) dispõe de Linhas de crédito, em condições mais favoráveis do que as vigentes no crédito rural convencional, para o conjunto de produtores classificados como agricultores familiares¹. Os financiamentos sob o amparo do Pronaf destinam-se a custeio, investimento ou integralização de cotas-parte em cooperativas de produção. Podem ser apoiadas não apenas atividades agropecuárias, como também o agronegócio familiar, a produção artesanal e o turismo rural.

Ao longo de seus quinze anos de vigência, o Pronaf expandiu-se e parece ter se consolidado como uma política de Estado. O ritmo de expansão do Programa, porém, variou ao longo do tempo. O crescimento foi mais lento até o Ano-Safra² 2002/2003, quando os financiamentos sob o amparo do Pronaf foram de R\$ 2,4 bilhões. A partir de 2003/2004, houve aceleração na expansão do Programa, e o valor financiado alcançou R\$ 10,6 bilhões no Ano-Safra 2009/2010.

O Informativo Seagri nº 2 / 2011 tratou da evolução dos financiamentos do Pronaf e da atuação do BNDES no Programa, com enfoque na aplicação dos recursos. O presente Informativo dá continuidade ao estudo do Pronaf, analisando suas fontes de recursos. A existência de diversas fontes mostrou-se bastante importante para a expansão do Programa, pois permitiu que a eventual redução de recursos de uma fonte fosse compensada pelo aumento do uso de recursos de outra fonte. No que tange ao BNDES, o aumento dos desembolsos desse Banco do Desenvolvimento com o Programa também foi acompanhado por uma importante alteração nas fontes de recursos utilizadas.

¹ As regras vigentes no Ano-Safra 2010/2011 estabelecem que, para que um produtor rural possa acessar o crédito do Pronaf, ele deve: i) explorar a terra; ii) residir na propriedade ou em local próximo; iii) não dispor de área superior a 4 módulos fiscais; iv) possuir pelo menos 70% da renda familiar proveniente da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; v) não ter mais que dois empregados permanentes; vi) possuir renda bruta familiar nos últimos 12 meses inferior a R\$ 110 mil, incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele.

² Período que compreende os últimos seis meses de um ano e os últimos seis meses do ano seguinte.

2) As Fontes de Recursos do Pronaf

Os recursos utilizados nos financiamentos do Pronaf são provenientes de diversas fontes. Dentre elas, as mais importantes são: Depósitos Especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT-DE), Recursos Obrigatórios (ou MCR 6.2), Fundos Constitucionais (FCs), Poupança Rural, Orçamento Geral da União (OGU), Recursos Próprios Equalizáveis (RPE) e BNDES. Nessa seção, apresentam-se caracterizações das fontes de recursos do Pronaf, deixando-se para a seção 4 a discussão sobre os recursos utilizados pelo BNDES no Programa.

Antes de passar às especificidades de cada fonte, cabe destacar que algumas delas possuem taxas de juros de captação superiores àquelas vigentes nos financiamentos do Pronaf. A destinação de recursos dessas fontes para o Programa só se torna factível, portanto, quando o Tesouro Nacional realiza a equalização de encargos financeiros, isto é, arca com as despesas relativas à diferença entre os custos decorrentes do uso desses recursos (que envolvem os custos de captação, administrativos e tributários) e a rentabilidade oferecida pelas Linhas do Pronaf. A equalização é autorizada por meio de Portarias do Ministério da Fazenda (MF). Normalmente emitidas no início de cada Ano-Safra, tais Portarias definem tetos para o valor financiado passível de equalização (por fonte e instituição financeira). Em geral, o montante de recursos das fontes equalizáveis que vem a ser efetivamente utilizado no Pronaf é próximo do valor máximo passível de equalização.

FAT-DE – Depósitos Especiais são alocados em bancos públicos federais quando há recursos do FAT disponíveis após o empréstimo obrigatório ao BNDES e o pagamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial. O Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) deve decidir, dentre os diversos Programas que podem contar com recursos do FAT-DE, o montante a ser destinado ao Pronaf. O valor decidido pelo Codefat é, então, alocado, na forma de Depósitos Especiais, no BNDES, Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste (BNB) e Banco da Amazônia (Basa), que devem obrigatoriamente destinar os recursos a financiamentos do Pronaf. Como a taxa de juros paga por esses bancos ao FAT – a TJLP³ – é, em geral, superior àquela praticada nos financiamentos do Pronaf, os recursos do FAT-DE destinados ao Pronaf têm sido equalizados pelo Tesouro Nacional.

Recursos Obrigatórios (MCR 6.2) – O crédito rural está sujeito a regras específicas, introduzidas pela Lei nº 4.829, de 1965. Uma delas determina que as instituições financeiras mantenham aplicado em operações de crédito rural um percentual do valor de seus depósitos à vista – no Ano-Safra 2010/2011 esse percentual é de 29%⁴. Os recursos destinados ao crédito rural em função dessa exigibilidade são chamados de Recursos Obrigatórios ou MCR 6.2, por estarem definidos na seção 6.2 do Manual de Crédito Rural (MCR). Existe, atualmente, uma subexigibilidade para o Pronaf, que determina que 10% desses Recursos Obrigatórios estejam aplicados em operações do Programa (percentual vigente para o Ano-Safra 2010/2011). Os depósitos à vista não são remunerados, não havendo equalização dos Recursos Obrigatórios utilizados no Pronaf.

³ A TJLP é a taxa de remuneração dos recursos do FAT-DE a partir da liberação dos financiamentos aos Beneficiários Finais. A taxa de remuneração dos recursos não liberados é a Selic.

⁴ O valor exato da exigibilidade, no Ano-Safra 2010/2011, corresponde a 29% da média aritmética do Valor Sujeito a Recolhimento (VSR) relativo aos recursos à vista, apurado no período de cálculo de 01/06/2010 a 31/05/2011 (Manual de Crédito Rural 6.2). Os depósitos à vista respondem pela maior parcela do VSR, que recebe essa denominação por ser, também, a base de cálculo para o recolhimento compulsório (instrumento clássico de política monetária).

Fundos Constitucionais (FCs) – Os recursos dos Fundos Constitucionais do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) são repassados aos respectivos bancos operadores⁵, que os utilizam em financiamentos ao setor produtivo da região a que pertencem. Com base nas diretrizes do Ministério da Integração Nacional, os bancos operadores elaboram as programações anuais de financiamento, estabelecendo o montante de recursos a ser destinado ao Pronaf. Os bancos operadores não possuem custos de captação dos recursos dos FCs e, ainda, recebem uma remuneração, debitada do respectivo Fundo, para cobrir os custos de operacionalização do Pronaf. Por isso, os recursos dos FCs utilizados no Pronaf não são equalizados pelo Tesouro Nacional.

Poupança Rural – A Caderneta de Poupança Rural é uma modalidade de depósito de poupança à qual aplica-se a exigibilidade de que um percentual dos recursos captados esteja aplicado em operações de crédito rural. No Ano-Safra 2010/2011, cerca de 69% do valor dos depósitos de Poupança Rural devem estar aplicados em operações de crédito rural⁶, mas não há a exigibilidade de que uma parte desses recursos seja destinada especificamente a financiamentos do Pronaf. Como a remuneração da Poupança Rural – 0,5% ao mês mais a Taxa Referencial (TR) – é superior às taxas de juros vigentes nas Linhas do Pronaf, os recursos da Poupança Rural destinados ao Programa têm sido equalizados.

Orçamento Geral da União (OGU) – O Tesouro Nacional é uma fonte de recursos do Pronaf quando utiliza para os financiamentos do Programa recursos do OGU inscritos na rubrica “Operações Oficiais de Crédito”. Os recursos são repassados a bancos públicos federais – BB, BNB e Basa – para serem destinados a financiamentos sob amparo do Pronaf. Após as prestações serem pagas pelo mutuário, o banco repassa os recursos novamente ao Tesouro Nacional. O risco das operações pode ser assumido pela União ou pelo banco, dependendo da Linha do Pronaf. Ao repassarem recursos do OGU para o Pronaf, BB, BNB e Basa exercem um papel similar ao que desempenham como operadores de Fundos Constitucionais: não possuem custos de captação e recebem uma remuneração pelo serviço de concessão de financiamentos que realizam. Não há, portanto, equalização de recursos do OGU.

Recursos Próprios Equalizáveis (RPE) – Não é comum que os bancos utilizem seus recursos próprios em financiamentos do Pronaf porque, em geral, esses recursos não são equalizados. A partir de 1999, foi aberta uma exceção para os bancos cooperativos, cujos recursos próprios destinados ao Pronaf passaram a ser equalizados. Na verdade, apenas dois bancos cooperativos têm sido contemplados com a equalização de recursos próprios: Bansicredi e Bancoob.

3) A Evolução dos Recursos Utilizados no Pronaf

O montante destinado ao Pronaf por cada uma de suas fontes de recursos foi bastante variável ao longo do tempo, conforme pode ser observado na Tabela 1. Desde a criação do Programa, é possível identificar três fases no que diz respeito à origem dos recursos. No primeiro período, compreendido entre os Anos-Safra 1995/1996 e 2002/2003, a maior parte dos recursos do Programa foi proveniente do FAT-DE. A

⁵ O BNB, o Basa e o BB são, respectivamente, os bancos operadores do FNE, FNO e FCO.

⁶ O valor exato da exigibilidade, no Ano-Safra 2010/2011, corresponde a 69% da média aritmética do Valor Sujeito a Recolhimento (VSR) relativo aos depósitos da Poupança Rural, apurado no período de cálculo de 01/06/2010 a 31/05/2011 (Manual de Crédito Rural, 6.4). Os depósitos da Poupança Rural constituem a maior parte do VSR relativo aos depósitos da Poupança Rural.

segunda fase, situada entre os Anos-Safra 2003/2004 e 2007/2008, caracterizou-se pela intensificação do uso de outras fontes, como OGU, Fundos Constitucionais e Recursos Obrigatórios, sem que nenhuma delas tenha se tornado predominante. Na terceira fase, iniciada em 2008/2009, voltou a aumentar a concentração na origem dos recursos, com a Poupança Rural tendo se tornado a principal fonte de recursos do Pronaf.

Tabela 1 – Pronaf: valor financiado por fonte de recursos
A: Em R\$ milhões

Ano-Safra	BNDES	FAT-DE (exclusive BNDES)	FCs	Recursos Obrigat.	Poup. Rural	OGU	RPE	Outros	Total
1995/1996	-	140	0,01	167	-	-	-	-	307
1996/1997	443	601	3	126	-	-	-	-	1.173
1997/1998	255	1.029	98	210	-	-	-	-	1.593
1998/1999	350	1.166	124	177	-	-	-	-	1.816
1999/2000	197	1.563	271	208	-	0,003	16	-	2.254
2000/2001	271	1.169	216	297	-	246	68	-	2.268
2001/2002	130	1.355	156	155	-	381	95	-	2.272
2002/2003	86	1.615	269	39	-	329	104	-	2.442
2003/2004	174	1.339	652	307	835	1.165	175	-	4.648
2004/2005	111	827	1.343	1.525	0,1	2.178	67	77	6.128
2005/2006	123	3.263	2.090	1.859	-	223	93	70	7.721
2006/2007	240	2.647	1.700	3.577	-	406	59	-	8.628
2007/2008	549	1.329	1.663	3.932	1.654	371	0,5	-	9.499
2008/2009	844	313	2.007	2.914	4.525	425	431	190	11.648
2009/2010	968	0,7	1.660	1.362	6.761	403	0,3	127	11.281

B: Em %

Ano-Safra	BNDES	FAT-DE (exclusive BNDES)	FCs	Recursos Obrigat.	Poup. Rural	OGU	RPE	Outros	Total
1995/1996	-	46%	0,003%	54%	-	-	-	-	100%
1996/1997	38%	51%	0,3%	11%	-	-	-	-	100%
1997/1998	16%	65%	6%	13%	-	-	-	-	100%
1998/1999	19%	64%	7%	10%	-	-	-	-	100%
1999/2000	9%	69%	12%	9%	-	0,0001%	1%	-	100%
2000/2001	12%	52%	10%	13%	-	11%	3%	-	100%
2001/2002	6%	60%	7%	7%	-	17%	4%	-	100%
2002/2003	4%	66%	11%	2%	-	13%	4%	-	100%
2003/2004	4%	29%	14%	7%	18%	25%	4%	-	100%
2004/2005	2%	14%	22%	25%	0,001%	36%	1%	1%	100%
2005/2006	2%	42%	27%	24%	-	3%	1%	1%	100%
2006/2007	3%	31%	20%	41%	-	5%	1%	-	100%
2007/2008	6%	14%	18%	41%	17%	4%	0,01%	-	100%
2008/2009	7%	3%	17%	25%	39%	4%	4%	2%	100%
2009/2010	9%	0%	15%	12%	60%	4%	0,002%	1%	100%

Fonte: Base de Dados do Crédito Pronaf – SAF/MDA. Para o BNDES, foram usados dados internos relativos a operações contratadas, de forma a haver compatibilidade com a Base de Dados do Crédito Pronaf.

Notas: (1) Extraído da Base de Dados do Crédito Pronaf em 28/01/2011. Tal Base de Dados é abastecida por informações prestadas por diversas instituições, com os dados atualizados até: junho de 2009 (Banco Central do Brasil); outubro de 2009 (Basa); agosto de 2010 (BNB e Bansicredi); dezembro de 2010 (BB e Bancoob). (2) A rubrica “Outros” refere-se ao Funcafé e ao Fundo Nacional de Reforma Agrária (FNRA).

Entre 1995/1996 e 2002/2003, quando o Pronaf possuía um porte bem menor do que veio a adquirir posteriormente, o FAT-DE foi a principal fonte do Programa. Os recursos do FAT-DE, incluindo aqueles repassados pelo BNDES, representaram 73% do total de recursos do Pronaf no período. Até 1999/2000, o Pronaf possuía, além do FAT-DE, outras duas fontes: Recursos Obrigatórios e Fundos Constitucionais. Em 1999/2000, passaram a ser utilizados, também, recursos do OGU e Recursos Próprios Equalizáveis (RPE). De qualquer maneira, nenhuma dessas fontes adquiriu uma participação muito significativa. No caso dos RPE, porque o volume de recursos próprios dos bancos cooperativos é, de fato, limitado; no caso do OGU, porque a opção do Governo Federal à época parece ter sido a de priorizar os gastos do Tesouro Nacional com a equalização de recursos do FAT-DE, ao invés de utilizá-los diretamente como fonte do Pronaf.

O segundo período, compreendido entre 2003/2004 e 2007/2008, foi marcado por uma aceleração na expansão do Pronaf. Diante da dificuldade em realizar essa expansão somente com recursos do FAT-DE, foi intensificado o uso de recursos dos Fundos Constitucionais, do OGU e de Recursos Obrigatórios. Foi uma fase, portanto, de maior diversificação na origem dos recursos e de ausência de uma fonte predominante. Diversos fatores – de ordem política e econômica – provocaram grandes variações no montante de recursos de cada fonte destinado ao Pronaf.

Nos Anos-Safra 2003/2004 e 2004/2005, houve redução dos recursos do FAT-DE utilizados no Pronaf. Tal queda foi compensada pelo aumento significativo de recursos do OGU destinados ao Programa, evidenciando uma estratégia do Governo Federal de substituir gastos com equalização por gastos com provisão de recursos para os financiamentos do Pronaf. Também a partir de 2003/2004, ocorreu um forte aumento dos recursos dos Fundos Constitucionais utilizados no Programa, que atingiram seu ápice – cerca de R\$ 2,1 bilhões – em 2005/2006. Além do OGU e dos Fundos Constitucionais, os Recursos Obrigatórios também passaram a ser mais intensamente utilizados no Pronaf. Fundamental para isso foi o estabelecimento, em 2004, de uma subexigibilidade dentro dos Recursos Obrigatórios: 8% deles deveriam estar alocados em financiamentos do Pronaf⁷. Com isso, o montante de Recursos Obrigatórios destinados ao Programa cresceu acentuadamente entre 2004/2005 e 2007/2008.

O Ano-Safra 2005/2006 marca uma reversão na estratégia de apoio do Governo Federal ao Pronaf. Com a brusca redução dos recursos do OGU utilizados no Programa e a elevação do volume de recursos do FAT-DE, o Governo Federal voltou a priorizar o uso dos recursos do Tesouro Nacional para alavancar o uso de outras fontes (por intermédio da equalização dos encargos financeiros) ao invés de alocá-los diretamente como fonte do Pronaf. A nova estratégia, porém, encontrou um empecilho já a partir de 2006/2007. O FAT-DE tem como propósito precípua o custeio do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial e como esses gastos aumentaram expressivamente, os recursos do FAT-DE utilizados no Pronaf caíram a partir de 2006/2007. Nesse referido Ano-Safra, a diminuição de recursos do FAT-DE foi mais do que compensada pelo aumento do montante de Recursos Obrigatórios destinados ao Programa, os quais passaram a representar 41% do total de recursos do Pronaf. Diante de nova queda dos recursos do FAT-DE em 2007/2008, a opção do Governo Federal para manter a expansão do Pronaf foi a de autorizar a equalização de recursos da Poupança Rural. Essa não foi a primeira vez que recursos dessa fonte foram equalizados. Isso ocorrera em 2003/2004, mas como não houve nova autorização para equalização de recursos da Poupança Rural até 2007/2008, seu uso para o Pronaf foi descontinuado e retomado apenas nesse último Ano-Safra.

⁷ A subexigibilidade está em vigor até hoje. Seu percentual foi elevado, no Ano-Safra 2009/2010, para 10% dos Recursos Obrigatórios.

O Pronaf parece ter passado – no que diz respeito à origem dos recursos – a uma terceira fase em 2008/2009. O que caracteriza essa nova fase é a consolidação da Poupança Rural como a principal fonte do Pronaf. A partir de 2008/2009, os recursos do FAT-DE continuaram a se reduzir, chegando a menos de R\$ 1 milhão em 2009/2010, e os Recursos Obrigatórios apresentaram forte queda. Paralelamente, os recursos da Poupança Rural utilizados no Pronaf passaram de R\$ 1,7 bilhão em 2007/2008 para R\$ 6,8 bilhões em 2009/2010, fazendo com que a participação dessa fonte no total de recursos do Programa alcançasse 60%. Foram determinantes para a intensificação da utilização da Poupança Rural as Portarias do Ministério da Fazenda autorizando a equalização de um volume crescente de recursos oriundos dessa fonte. Para o Ano-Safra 2010/2011, foi autorizada, para o Banco do Brasil, a equalização de recursos da Poupança Rural destinados ao Pronaf, no valor de R\$ 9,4 bilhões, indicando que a estratégia atual é a de manter essa fonte de recursos como a principal sustentação financeira do Programa. Dessa forma, parece ter se delineado um quadro semelhante ao que existiu até o Ano-Safra 2002/2003, em que o Pronaf se assentou sobre uma fonte principal, equalizável – no primeiro período, o FAT-DE, e, nessa nova fase, a Poupança Rural.

4) As Fontes de Recursos Utilizadas pelo BNDES para o Pronaf

Uma vez tendo analisado as diversas fontes de recursos do Pronaf, julga-se importante, para as discussões internas ao BNDES, uma análise restrita às fontes utilizadas por esse Banco do Desenvolvimento para o Programa. Antes disso, vale lembrar uma distinção basilar entre as distintas fontes de recursos do BNDES. Algumas delas repassam recursos ao Banco com a condição de que esses valores sejam direcionados para linhas específicas de financiamento. Dentre essas fontes, aquela que é particularmente relevante ao Programa em questão diz respeito aos recursos oriundos do FAT-DE, apresentado na Seção 2. Esses recursos, como visto, são emprestados ao BNDES para serem obrigatoriamente destinados ao Pronaf. Por outro lado, há recursos no BNDES – que são majoritários – cuja alocação nos distintos Programas operados pelo Banco pode ser decidida em âmbito interno⁸.

O BNDES participa do Pronaf desde o Ano-Safra 1996/1997, quando desembolsou R\$ 279 milhões para Linhas de financiamento no âmbito do Programa, o que representou mais de um terço do orçamento total para o período. No Ano-Safra seguinte, esse montante foi aumentado significativamente, atingindo R\$ 419 milhões. Depois disso, contudo, os valores do BNDES destinados ao Pronaf mantiveram-se, durante nove Anos-Safra, em patamares inferiores àquele verificado em 1997/1998, como mostrado no Gráfico 1, adiante apresentado⁹.

No período compreendido entre os Anos-Safra 1996/1997 e 2005/2006, a política do BNDES em relação ao Programa era a de destinar-lhe apenas os recursos oriundos do FAT-DE. Como visto acima, cabe ao Codefat a decisão sobre o volume de recursos que deve ser repassado anualmente aos distintos Programas contemplados pelo FAT. Uma vez tendo havido essa decisão, as instituições financeiras que operam o referido Programa negociam o percentual desses recursos que será emprestado a cada uma.

⁸ Para uma análise detalhada das fontes de recursos do BNDES, ver PROCHNIK, M. & V. MACHADO. *Fontes de recursos do BNDES 1995-2007*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 14, nº 29, pp. 3-34, jun 2008.

⁹ Os valores apresentados nesta Seção referem-se aos *desembolsos* do BNDES com Linhas de financiamento do Pronaf. Diferem, portanto, dos valores da Tabela 1, que apresenta as *contratações* no âmbito do Programa.

Para além das decisões do Codefat, no entanto, há outra condição essencial para a aplicação dos recursos do FAT-DE em Linhas do Pronaf, a saber, a autorização dos montantes passíveis de equalização de encargos financeiros, divulgada pelas Portarias do Ministério da Fazenda. Diante dessas Portarias e dos montantes disponibilizados para o Pronaf pelo Codefat, o BNDES capta, então, uma parte desses recursos, para alocá-lo em Linhas de financiamento do Programa.

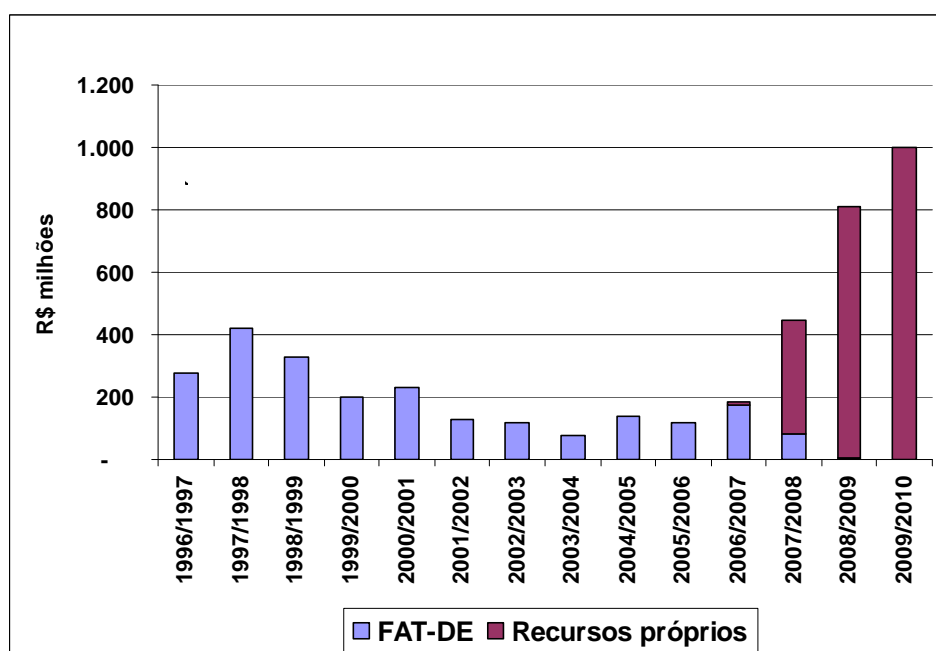
Entretanto, se durante muitos anos a fonte FAT-DE fora relativamente estável, na segunda metade da década de 2000 o montante de recursos destinado ao Pronaf reduziu-se de forma acentuada. O fator preponderante na redução – em alguns anos esgotamento – do empréstimo de recursos do FAT-DE para o BNDES é de ordem econômica e resulta da estagnação do próprio Fundo. Se os recursos do FAT-DE alocados nos diversos Programas contemplados pelo Fundo eram da ordem de R\$ 15 bilhões em 2005 e 2006, eles passaram a ser de R\$ 9,5 bilhões em 2007, R\$ 6,1 bilhões em 2008 e apenas R\$ 3 bilhões em 2009. Essa mudança no padrão de evolução do FAT-DE relaciona-se ao aquecimento da economia brasileira, que elevou bastante as despesas do FAT com o seguro-desemprego. Em princípio, porque o expressivo aumento do salário mínimo nos últimos anos implicou uma elevação do valor médio das mensalidades relativas ao seguro-desemprego. Adicionalmente, porque o aumento recente do grau de formalização do mercado de trabalho brasileiro ampliou o universo de beneficiários do referido seguro¹⁰.

Como resultado, os recursos disponíveis do FAT-DE foram bastante reduzidos e, em decorrência, os empréstimos ao BNDES para financiamento do Pronaf também o foram. Como se vê no Gráfico 1, os desembolsos do BNDES para Linhas de financiamento do Pronaf com recursos do FAT-DE caíram em mais de 50% entre os Anos-Safra 2006/2007 e 2007/2008, passando de R\$ 175 milhões para pouco mais de R\$ 80 milhões. Em 2008/2009, a queda foi ainda mais abrupta e os desembolsos do BNDES no âmbito do Pronaf com recursos do FAT-DE somaram ínfimos R\$ 5,5 milhões.

A decorrência direta dessa quase interrupção do recebimento de recursos do FAT-DE para o Pronaf seria a descontinuidade da operação do Programa no BNDES, já que até então os recursos do Fundo eram a única fonte utilizada para as Linhas de financiamento no âmbito do Programa. Para evitar a redução do repasse de recursos do BNDES ao Pronaf, que significaria uma perda importante de recursos para o orçamento total do Programa, a Diretoria do Banco optou em 2007 por destinar recursos próprios do BNDES às linhas de financiamento em questão. Essa liberação de recursos próprios, autorizada inicialmente apenas para compensar a queda verificada nos recursos oriundos do FAT-DE, foi adquirindo um caráter mais perene diante da continuidade de redução dos empréstimos desse Fundo. Ao cabo de alguns Anos-Safra, os recursos próprios do BNDES consolidaram-se como a fonte majoritária – quase exclusiva – de recursos à operacionalização do Programa pelo Banco.

¹⁰ Para detalhes, ver MEIRELLES, B. B. *Fim da multa do FGTS não alivia seguro-desemprego*. Visão do Desenvolvimento, BNDES, nº 49, 1 de julho de 2008.

**Gráfico 1 – Pronaf: Desembolsos do BNDES no âmbito do Programa
Por fontes de recursos**



Fonte: Sistema de Acompanhamento de Operações - OPE / BNDES

Mesmo nesse contexto de escassez de recursos do FAT-DE, os montantes de recursos passíveis de equalização para os financiamentos do BNDES no âmbito do Pronaf foram bastante elevados entre os Anos-Safra 2006/2007 e 2009/2010, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 – Pronaf: Limites de recursos equalizáveis para financiamentos do BNDES no âmbito do Programa

Ano-Safra	Valor (R\$ milhões)
2006/2007	200
2007/2008	342
2008/2009	824
2009/2010	1200

Fonte: Portarias do Ministério da Fazenda – MF

Embora não pudesse contar com os volumes de outrora dos recursos do FAT-DE, o BNDES foi acompanhando esse aumento do teto equalizável através da ampliação dos recursos próprios destinados a Linhas de financiamento do Pronaf. Como mostra o Gráfico 1, os valores desembolsados para o Programa com recursos próprios do Banco passaram de ínfimos R\$ 10 milhões no Ano-Safra 2006/2007 para R\$ 363 milhões no Ano-Safra seguinte, R\$ 805 milhões em 2008/2009 e R\$ 1.000 milhões em 2009/2010. Apesar da escassez de recursos do FAT-DE, o BNDES vem confirmando, portanto, seu compromisso de contribuir com o crescimento do Pronaf. Se anteriormente o BNDES apenas repassava recursos direcionados para o Programa, o Banco utiliza hoje seus recursos próprios, que poderiam ser utilizados para qualquer outra Linha de financiamento, revelando o reconhecimento da importância do Programa para o país.

No final do ano de 2010, o BNDES voltou a receber recursos do FAT-DE para o Pronaf, em um valor de R\$ 100 milhões. Para o ano de 2011, esse repasse deverá ser de R\$ 300 milhões. Embora o esgotamento total de recursos do Fundo não deva mais

ocorrer, o mais provável é que os recursos do FAT-DE para o Pronaf permaneçam reduzidos, se mantida a atual dinâmica do mercado de trabalho e a evolução do salário mínimo. Portanto, não seria aconselhável que o BNDES voltasse a utilizar apenas recursos do FAT-DE para o Pronaf, sendo importante manter a política vigente, de utilização de recursos próprios para Linhas de financiamento do Programa.

5) Custos da Equalização de Encargos Financeiros

Como mencionado anteriormente, a equalização visa cobrir não apenas o diferencial entre a taxa de juros de captação e os juros praticados nas Linhas do Pronaf, mas também os custos administrativos e tributários incorridos pelas instituições financeiras ao concederem financiamentos no âmbito do referido Programa.

O valor da equalização devida pelo Tesouro Nacional é calculado por meio de fórmulas definidas nas Portarias do MF. São três as variáveis principais dessas fórmulas: (i) a taxa de juros da Linha do Pronaf; (ii) a taxa de juros de captação dos recursos pela instituição financeira; e (iii) *spreads* destinados a cobrir os custos administrativos e tributários incorridos pela instituição financeira nas operações do Pronaf. Como as instituições financeiras utilizam no Ano-Safra 2010/2011 diferentes fontes de recursos para o Pronaf – o BNDES utiliza FAT-DE e recursos próprios; o Banco do Brasil, a Poupança Rural; e o Bansicredi e o Bancoob, RPE – as taxas de juros de captação variam entre os bancos. Além disso, as Portarias do MF estabelecem *spreads* específicos para cada instituição financeira.

Na medida em que o valor da equalização de um financiamento do Pronaf varia dependendo da instituição financeira que o concedeu, buscou-se avaliar até que ponto essas diferenças são significativas. Com esse objetivo, foram feitas simulações dos custos para o Tesouro Nacional da equalização de um mesmo financiamento quando concedido por diferentes instituições financeiras – BNDES, Banco do Brasil, Bansicredi e Bancoob. O valor da equalização depende da trajetória da taxa de juros de captação (TJLP, rendimento da Poupança Rural ou Taxa Selic) durante todo o período de reembolso. Assim, o custo da equalização de operações contratadas no Ano-Safra 2010/2011 foi simulado sob a hipótese de que nos meses de vigência da operação posteriores a março de 2011: (i) a TJLP permanece em 6% a.a. (0,487% a.m.); (ii) o rendimento mensal da Poupança Rural corresponde à média de 2010 (0,558% a.m.); (iii) a Taxa Selic é igual à previsão do relatório Focus para a média da meta da taxa Selic em 2011¹¹.

As simulações foram feitas para dois contratos de financiamento distintos: (i) Pronaf Investimento (convencional), no valor de R\$ 20 mil, com taxa de juros de 2% a.a. e 8 anos de prazo total; (ii) Pronaf Custeio (convencional) no valor de R\$ 10 mil, com taxa de juros de 1,5% a.a. e prazo total de 11 meses. A escolha desses contratos deve-se ao fato de que tais condições contratuais são as mais comumente observadas, ao menos nos financiamentos do Pronaf operados pelo BNDES. No caso do Pronaf Investimento, as simulações foram feitas apenas para o BNDES e o Banco do Brasil, pois a equalização de recursos próprios dos bancos cooperativos está restrita a operações de Custeio.

Os resultados das simulações são apresentados nas Tabelas 3 e 4. Nelas, são mostrados, em valores nominais, os montantes de equalização pagos, a cada período¹²,

¹¹ Tomou-se a mediana das previsões do relatório Focus de 01/04/2011. A taxa anual de 12,06% a.a. foi convertida para a taxa mensal de 0,953% a.m..

¹² No Pronaf Custeio, a equalização é paga mensalmente; no Pronaf Investimento, semestralmente. Os valores apresentados na Tabela 3 constituem a soma das equalizações dos dois semestres de cada ano.

pelo Tesouro Nacional às instituições financeiras. A soma desses valores é, portanto, uma medida do custo da equalização sem desconto intertemporal¹³. Em ambas as Tabelas, o valor da equalização (EQL) foi decomposto em uma parcela destinada a cobrir os custos administrativos e tributários (EQL₁) e uma parcela relativa ao diferencial de taxas de juros (EQL₂), de forma que $EQL = EQL_1 + EQL_2$. A decomposição foi feita de acordo com o procedimento adotado na Portaria do MF nº 378 / 2010.

Tabela 3 – Simulação do custo da equalização para um financiamento do Pronaf Investimento no valor de R\$ 20 mil – em R\$

Ano	BNDES			Banco do Brasil		
	EQL ₁	EQL ₂	EQL	EQL ₁	EQL ₂	EQL
2010	95	97	192	170	126	296
2011	758	772	1.530	1.358	959	2.316
2012	662	674	1.336	1.186	824	2.010
2013	566	576	1.142	1.013	704	1.718
2014	469	478	948	841	584	1.425
2015	373	380	753	668	465	1.133
2016	277	282	559	496	345	841
2017	181	184	365	324	225	549
2018	84	86	170	151	105	256
Total	3.464	3.530	6.995	6.207	4.337	10.544

Notas: (1) Simulação para um financiamento do Pronaf Investimento (convencional), no valor de R\$ 20 mil, com taxa de juros de 2% a.a., prazo total de 8 anos, sem carência, com parcelas anuais, contratado em 16/11/2010. (2) A simulação utiliza as fórmulas de equalização constantes das seguintes Portarias do MF: nº 378 / 2010 e nº 379 / 2010. (3) Adotaram-se as hipóteses mencionadas no texto em relação a TJLP e Rendimento da Poupança Rural.

Tabela 4 - Simulação do custo da equalização para um financiamento do Pronaf Custeio no valor de R\$ 10 mil – em R\$

Mês	BNDES			Banco do Brasil			Bancos Cooperativos		
	EQL ₁	EQL ₂	EQL	EQL ₁	EQL ₂	EQL	EQL ₁	EQL ₂	EQL
Out / 2010	23	19	42	39	22	61	8	27	35
Nov / 2010	44	36	79	69	41	110	15	52	68
Dez / 2010	45	37	82	71	51	123	16	62	77
Jan / 2011	45	37	82	71	45	116	16	56	72
Fev / 2011	41	33	74	65	44	109	14	56	70
Mar / 2011	45	37	82	71	50	121	16	61	77
Abr / 2011	44	36	79	69	44	112	15	64	79
Mai / 2011	45	37	82	71	43	114	16	64	79
Jun / 2011	44	36	79	69	44	112	15	64	79
Jul / 2011	45	37	82	71	43	114	16	64	79
Ago / 2011	45	37	82	71	43	114	16	64	79
Set / 2011	22	18	40	37	22	59	8	32	40
Total	486	399	885	774	490	1.265	170	665	835

Notas: (1) Simulação para um financiamento do Pronaf Custeio (convencional) no valor de R\$ 10 mil, com taxa de juros de 1,5% a.a., prazo total de 11 meses, com parcela única na data do vencimento, contratado em 15/10/2010. (2) Bancos Cooperativos incluem o Bansicredi e o Bancoob, para os quais o custo da equalização é o mesmo. (3) A simulação utiliza as fórmulas de equalização constantes das seguintes Portarias do MF: nº 378 / 2010, nº 380 / 2010, nº 381 / 2010 e nº 467 / 2010. (4) Adotaram-se as hipóteses mencionadas no texto em relação a TJLP, Rendimento da Poupança Rural e Taxa Selic.

¹³ A comparação dos custos da equalização entre diferentes instituições financeiras não seria afetada pelo uso de uma taxa de desconto.

Os resultados da simulação para o crédito de Investimento do Pronaf apontam que o custo para o Tesouro Nacional da equalização dos encargos financeiros do BNDES seria cerca de 34% menor do que o custo associado ao Banco do Brasil. A maior parte (aproximadamente 77%) desse diferencial advém do componente EQL_1 , isto é, da parcela para cobrir os custos administrativos e tributários, na medida em que, para o financiamento em questão, o BNDES recebe um *spread* de 4%¹⁴ e o Banco do Brasil um *spread* de 7,25%. Por sua vez, a pequena diferença entre os EQL_2 do BNDES e do Banco do Brasil deve-se ao fato de que as respectivas taxas de juros de captação – TJLP¹⁵ e rendimento da Poupança Rural – estiveram próximas em 2010 – 6% a.a. e 6,9% a.a., respectivamente – e, por hipótese, considera-se que serão mantidas nos anos subseqüentes.

No que tange ao crédito de Custeio do Pronaf, a simulação indica que a equalização dos encargos financeiros dos bancos cooperativos e do BNDES representa para o Tesouro Nacional custos menores do que aquela relativa ao Banco do Brasil. Cabe destacar que esse resultado depende das hipóteses adotadas em relação à trajetória da TJLP, rendimento da Poupança Rural e Taxa Selic, que são as taxas de juros de captação do BNDES, Banco do Brasil e bancos cooperativos, respectivamente. Dentre essas taxas, aquela com comportamento mais volátil no período recente (e, portanto, que apresenta maior incerteza em relação à trajetória futura) é a Taxa Selic, o que sugere que a simulação para os bancos cooperativos deve ser interpretada com cautela. Além disso, Bittencourt (2003, p. 91)¹⁶ destaca que o custo de captação dos bancos cooperativos tende a ser menor do que o definido nas Portarias de Equalização – 80% da Taxa Selic – e que, por outro lado, os custos administrativos e tributários desses bancos são, provavelmente, superiores à parcela da equalização destinada a cobrir tais custos. Dessa forma, é recomendável, no que concerne aos bancos cooperativos, analisar somente o total da equalização (EQL), desconsiderando a decomposição em EQL_1 e EQL_2 . Por sua vez, a comparação dos EQL_1 revela que, também no Custeio, a remuneração do BNDES para fazer frente a seus custos administrativos e tributários é inferior àquela paga ao Banco do Brasil.

6) Comentários Finais

A expansão do Pronaf pode ser segmentada em três fases distintas do ponto de vista das fontes de recursos utilizadas. Entre os Anos-Safra 1995/1996 e 2002/2003, o Pronaf assentava-se essencialmente sobre os recursos do FAT-DE. No período seguinte, compreendido entre os Anos-Safra 2003/2004 e 2007/2008, verificou-se uma pulverização da participação das distintas fontes, com a intensificação do uso dos recursos do OGU, Fundos Constitucionais e Recursos Obrigatórios, mas sem que nenhuma delas se tornasse preponderante. Por fim, a partir do Ano-Safra 2008/2009, nota-se um retorno à situação de concentração dos recursos do Programa sobre apenas uma fonte, qual seja, a Poupança Rural. A continuidade da expansão do Pronaf nos próximos anos exigirá, obviamente, o crescimento do montante de seus recursos. Nesse sentido, seria importante que as fontes de recursos voltassem a se diversificar, permitindo eventuais

¹⁴ No valor de 4% estão incluídas a remuneração do BNDES destinada a cobrir seus custos administrativos e tributários (1%), bem como a remuneração da instituição financeira para a qual os recursos são repassados (3%).

¹⁵ Considera-se a TJLP como a taxa de captação do BNDES, independentemente de serem recursos próprios ou oriundos do FAT-DE.

¹⁶ BITTENCOURT, G. A. *Abrindo a Caixa Preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Dissertação de Mestrado – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

recomposições, conforme as necessidades derivadas das conjunturas política e econômica.

Em relação às fontes destinadas pelo BNDES ao Pronaf, há duas fases distintas. Operando o Programa desde praticamente o seu início, o Banco repassava às Linhas de financiamento no âmbito do Pronaf apenas recursos oriundos do FAT-DE. Diante da queda nos empréstimos desses recursos ao Banco, optou-se internamente por destinar recursos próprios do BNDES ao Programa, o que vem sendo feito desde 2007. Essa decisão não apenas evitou que o Banco deixasse de operar o Pronaf, como também aumentou sua autonomia na busca por recursos para o Programa. Permitiu, assim, que o BNDES acompanhasse o aumento do montante passível de equalização, elevando significativamente os recursos destinados ao Programa.

Mesmo com o retorno de repasses do FAT-DE para o Pronaf, é importante que o BNDES mantenha a destinação de recursos próprios ao Programa, contribuindo com a manutenção de sua trajetória de crescimento. A participação do BNDES no Pronaf é particularmente vantajosa para o Tesouro Nacional, na medida em que o custo da equalização de encargos financeiros desse Banco é inferior àquele associado a outras instituições financeiras. Essa diferença se deve, sobretudo, ao fato de o BNDES requerer menos recursos para cobrir seus custos administrativos e tributários nas operações do Pronaf.

Elaborado pela SEAGRI / DEAGRI 1 / GER 1

Equipe Responsável

Guilherme Baptista da Silva Maia – Gerente
Fábio Brener Roitman – Economista
Bruno Martarello De Conti – Economista
Carla Valéria Rocha Soares – Estagiária

Chefe do DEAGRI 1: Eriksom Teixeira Lima
Chefe da SEAGRI: William George Lopes Saab

